

Gepubliceerd als: "Antrop, M. (2011), Van landschapsbescherming tot transdisciplinaire landschapszorg. *Monumenten, landschappen en archeologie*, vol. 30 (3), p. 42-49.

Van landschapsbescherming tot transdisciplinaire landschapszorg

Prof.dr.em. Marc Antrop

Ondervoorzitter KCML, 2^{de} afdeling Landschappen

Het landschap als onroerend erfgoed.

Voor velen is het nog even wennen.

Het landschap is immers een moeilijk te vatten begrip. Het is niet zoals een monument, een object, tastbaar en duidelijk begrensd. Het landschap is overal, we zitten er midden in. Ik zou beter zeggen: landschappen. Want er zijn veel landschappen, elk met hun eigenheid, karakter en identiteit. Dit is zelfs zo belangrijk dat we ze eigennamen geven die streken kenmerken: Meetjesland, Pays de Herve,.... Een landschap is de bakermat van een volk, van een gemeenschap, en getuigt van een eeuwenlange wisselwerking tussen een specifieke natuurlijke gesteldheid en de mensen die er leefden. Dat is ook de etymologische betekenis van dit oorspronkelijke Nederlandse woord dat nu internationaal gebruikt wordt: een door een mensengemeenschap ingericht land waarvan de eigenheid meteen ook herkenbaar is. De samenhang van de natuurlijke gesteldheid, de culturele stempel en het uitzicht bepaalt het karakter van het landschap. Om het met Alexander von Humboldt te zeggen: "*Landschaft ist der Totalcharakter einer Erdgegend.*" Landschap is in wezen holistisch. Een landschap met een duidelijk karakter, zoals we dat ook graag bij mensen zien. En de makers ervan waren fier op hun werk dat getuigt van functionaliteit, duurzaamheid en mooi is; het mag gezien worden. Geen wonder dan ook dat de Raad van Europa erfgoed en het bezitten van kwaliteitsvolle landschappen als een mensenrecht beschouwt.

Maar er is in toenemende mate iets mis met de landschappen. De filosoof Ton Lemaire spreekt zelfs van een 'crisis van het landschap', en collega Teresa Pinto-Correia spreekt van de '*tragedy of the landscapes*', verwijzend naar het beroemde essay '*The Tragedy of the Commons*' van Garrett Hardin uit 1968¹.

Hardin bedoelde hiermee het dilemma dat ontstaat wanneer vele individuen onafhankelijk van elkaar handelen, alleen denkend aan hun eigenbelang, waardoor een gemeenschappelijk, maar

¹ Hardin, G., 1968. The Tragedy of the Commons. Science, Vol. 162 no. 3859 pp. 1243-1248

beperkt goed verbruikt wordt, zelfs wanneer het duidelijk is dat het op lange termijn voor iedereen nefast is.

Maar Aristoteles schreef dit al in zijn *Politika* omstreeks 350 v.Chr.: “Wat gemeenschappelijk is aan het grootste aantal [mensen] krijgt de minste zorg.”

Wanneer Hardin het heeft over het verdwijnen van een gemeenschappelijk goed, wat landschap in wezen ook is, dan heeft Ton Lemaire het over de manier waarop het landschap nu verandert.²

Voor hem heeft die crisis te maken met het hoge tempo van veranderingen die zich in het landschap manifesteren en het onvermogen van veel mensen om zich even snel aan te passen en een onbehagelijk gevoel van onzekerheid geeft. Het landschap is de expressie van de kwaliteit van onze leefomgeving die iedereen direct kan zien.

Maar dat is niet nieuw. Al in de 19^{de} eeuw waren de industriële, economische, sociale en politieke veranderingen zo ingrijpend gevorderd dat men zich bewust werd dat natuur en landschap werden bedreigd.

In het net onafhankelijk geworden België werd in 1835 de Koninklijke Commissie voor Monumenten opgericht, de eerste commissie van die aard in de wereld. In Frankrijk ziet de *Commission des Monuments Historiques* het licht in 1837. In Engeland is er al in 1882 de *Ancient Monuments Act*, en organiseerde het ‘middenveld’ zich krachtig met de oprichting van de *National Trust* in 1895 door drie Victoriaanse filantropen die bezorgd waren over “*the impact of uncontrolled development and industrialisation*” en de bedoeling van de Trust was “*to act as a guardian for the nation in the acquisition and protection of threatened coastline, countryside and buildings.*” Maar die aanpak diende uiteindelijk vooral het erfgoed dat economisch interessant was. In 1984 werd dan ook een *Historic Buildings and Monuments Commission* ingesteld, beter bekend als *English Heritage*, om alle erfgoed van nationaal belang veilig te stellen.

De reactie tegen het verlies van het erfgoed begon dus met het monumentale, het bouwkundig erfgoed, en het spectaculaire. Maar ook landschappen kunnen spectaculair zijn. Zo werd in 1861 de Forêt de Fontainebleau, op verzoek van de schilders van Barbizon, beschermd omwille van de landschappelijke waarde. In Frankrijk werd met een wet in 1906 de bescherming principieel uitgebreid tot ‘*sites et monuments naturels de caractère artistique*’.

Ook in België gebeurde een dergelijke uitbreiding. In 1911 kwam er een wet op “het behoud van de schoonheid der landschappen” en in 1912 werd de bevoegdheid van de Koninklijke Commissie uitgebreid tot landschappen. Een unieke en belangrijke getuigenis van dit nieuw interesseveld zijn de foto's die professor Jean Massart, botanicus aan de ULB, kort na 1900 maakte. Voor hem was het een artistiek en wetenschappelijk project om landschappen die bijzonder waren voor hun natuurlijke vegetatie of culturele kenmerken vast te leggen, want ze dreigden te verdwijnen. In 1914 pleitte Massart in de Koninklijke Commissie voor het behoud van rurale sites, waarmee hij landschappen en een aantal exemplarische boerderijen bedoelde, om het inzicht in agrarische productie- en levenswijzen te bewaren. Een jaar later, in 1915, legde de KCML een voorontwerp

² Lemaire 2002, Met Open Zinnen. ? p.52

van wet neer voor getiteld "*Avant-projet de loi relatif à la conservation des monuments historiques et des sites*", maar het zou nog tot 1931 en heel wat discussies duren vooraleer die er kwam³. Als criteria voor een bescherming werden drie groepen van waarden voorop gesteld: de wetenschappelijke, de historische en de esthetische. De interpretatie hiervan was een *of*-verhaal: één van de drie waarden volstond voor een bescherming als de waarde maar uitzonderlijk en van 'nationaal belang' was. Merk op dat die drie groepen van waarden ook de fundamentele componenten dekken van het begrip landschap.

De oplossing om de teloorgang van de waardevolle landschappen tegen te gaan was toen dezelfde als bij de monumenten: beschermen. In de terminologie van toen was dit '*classer*', 'rangschikken' op een lijst van waardevol erfgoed. Dit wil zeggen een eerder toevallige verzameling van opeenvolgende keuzes. Een globale visie ontbrak evenals een gebiedsdekkende inventaris van al wat beschermingswaardig kon zijn. Niet onbelangrijk hierbij is ook de terminologie, die toen oorspronkelijk Frans was. Men sprak immers van '*sites*' en '*sites naturels*', hetgeen aangaf dat het over wel afgebakende gebieden van beperkte oppervlakte ging en duidelijk plaatsgebonden (onroerend) erfgoed. '*Site*' werd in het Nederlands vertaald als 'landschap' en de 'beperkte oppervlakte' bleef er aan kleven, op enkele uitzonderingen na. Typisch hiervoor is één van de eerste beschermde landschappen: een tumulus: de Tombe van Middelwinden bij Landen, beschermd op 30 december 1933. Het gaat dus enkel om het beschermen van een object in het landschap, wat we nu een landschapselement noemen, in het bijzonder een archeologisch element met intrinsieke waarde, en niet van zijn landschappelijke context. Iets beter gaat het een jaar later met de bescherming als landschap van het "het feodaal kasteel en zijn omgeving" in Beersel, en in 1935 van de "Duinen" in de Westhoek van De Panne.

De eerste stappen van de landschapsbescherming bleven nauw verbonden met het bouwkundige erfgoed en de natuur. De natuurbescherming zou trouwens dankbaar gebruik maken van het wettelijk instrument van landschapsbescherming om haar eerste natuurgebieden veilig te stellen.

Eerst was er dus aandacht voor het spectaculaire, het uitzonderlijke. Het alledaagse, ordinaire landschap bleef onbelangrijk en vrij 'wild'. En met de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog en de Golden Sixties, werd het zelfs bedreigd 'wild'.

De bescherming van minuscule plekjes volstond niet meer. In de meeste landen kreeg de landschapszorg dan ook een plaats in het beleidsdomein ruimtelijke planning. Met de Gewestplannen werd getracht een aanzet te geven naar een andere benadering. In overdruk werden uitgestrekte gebieden gearceerd als "waardevol landschap". Hiervoor werden de gebieden overgenomen uit de Atlas van de Nationale Survey van de jaren zestig-zeventig. Het grote probleem was dat nergens duidelijk beschreven stond wat precies met "waardevol landschap" werd bedoeld⁴. Het ontbreken van duidelijke definities, een wetenschappelijk onderbouwde methodiek en beleidsdoelstellingen maakten die aanduiding weinig effectief.

³ Tot 1931 waren er enkel administratieve rangschikkingen. Pas in 1970 werd alles van voor 1931 ook wettelijk gerangschikt.

⁴ Als we terug grijpen naar historische documenten zien we dat de aanduidingen vooral te maken hadden met weidse open ruimten van traditionele agrarische landschappen die nog maar weinig waren verstoord door verstedelijking.

Nu weten we dat een deel van het probleem terug te voeren is naar de meervoudige betekenissen die het begrip landschap in het gewone taalgebruik bezit. Het verwijst immers zowel naar een gebied, een territorium, een historisch gewest, naar een uitzicht, ja zelfs naar een schilderijtje, en naar de scène van een gebeuren, het actieterrein. Geen wonder dus dat iedereen er zijn eigen invulling aan gaf, dat we het woord moeten verduidelijken met adjectieven en dat het gretig gebruikt wordt in overdrachtelijke zin. Denk maar aan de begrippen 'natuurlijk landschap' en 'historische landschap' om er meteen beleidsbevoegdheden aan te koppelen. En aan uitspraken zoals 'de versnippering van het politieke landschap', wat een negatieve connotatie inhoudt.

Wanneer de natuurbescherming in het begin een bondgenoot was voor bescherming van het landschappelijk erfgoed, veranderde dit naargelang zij hun strategie omvormden tot die van een sectorale belangengroep. In essentie gebeurde dit door het verwerven van natuurgebieden in eigendom waardoor de doelstellingen gemakkelijker konden worden hard gemaakt zonder pottenkijkers van buitenaf. Alleen, het accent lag hoofdzakelijk op de natuurwaarden en de culturele dimensies kwamen in de vergeethoek te staan. Dit gebeurde niet alleen in België, maar het was een internationaal fenomeen, gekoppeld aan het toenemende bewustzijn dat het slecht gaat met onze Aarde en met de biodiversiteit in het bijzonder, en dat de voorgestelde maatregelen te weinig efficiënt en te traag zijn.

Wereldwijd nam de *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) het voortouw in de bescherming van landschappen voor hun natuurwaarden. Merkwaardig detail: de oprichting gebeurde in 1948 in Fontainebleau als *International Union for the Protection of Nature* (IUPN) en de naam veranderde in 1956 in *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*, waarbij eveneens aangegeven werd dat beschermen op zich niet meer volstond. Hun taak is duidelijk geformuleerd: *"to help the world to find pragmatic solutions to our most pressing environment and development challenges. It supports scientific research, manages field projects all over the world and brings governments, non-government organizations, United Nations agencies, companies and local communities together to develop and implement policy, laws and best practice."* Ook hier werden de aanwezige culturele erfgoedwaarden miskend.

Het is met het Werelderfgoedverdrag van de UNESCO dat in 1972 de gelijkwaardigheid tussen natuur en cultuur erkend wordt, maar blijft men een onderscheid maken tussen 'cultural heritage' en '*natural heritage*' en voor elk werden tot 2005 aparte criteria gebruikt voor de erkenning; met de Operational Guidelines 2005 werden de criteria samengevoegd tot één lijst. Het culturele erfgoed omvat monumenten, groepen van gebouwen (ensembles) en sites. De sites kunnen ruimere gebieden omvatten die '*the combined works of nature and of man*' illustreren zoals archeologische sites. Ook onder het natuurlijke erfgoed worden sites erkend, evenals '*precisely delineated areas*' met uitzonderlijke geologische, geomorfologische of biologische waarden, maar ook esthetische en wetenschappelijk-informatieve waarden. De uitgestrektheid van de gebieden wordt niet bepaald en ze worden ook niet landschap genoemd.

Illustratief is het voorbeeld van 'de Mont Saint Michel en zijn baai' in Normandië⁵ die in 1979 ingeschreven werd op de Werelderfgoedlijst en de heuvel omvat met onmiddellijke omgeving en met de aangrenzende kusten, goed voor 6.558 ha. Voor de erkenning werden de criteria (i: 'een meesterwerk van het menselijke creatieve genie'), (iii: 'een unieke en exceptionele getuigenis van een culturele traditie of beschaving) en (vi: 'direct of tastbaar geassocieerd met gebeurtenissen of levende tradities, of met geloof...') gebruikt. Nergens is er sprake van 'landschap'.

Pas in 1992 verruimde men het verdrag met een nieuwe categorie, die van de *Cultural Landscapes*, die illustratief zijn voor "de evolutie van de menselijke maatschappij en nederzetting in de loop van de tijd, geboden door het natuurlijke milieu en door opeenvolgende sociale, economische en culturele krachten, zowel externe als interne." Er worden verschillende categorieën onderscheiden:

- 1) Ontworpen landschappen (*designed landscapes*) werden bewust door de mens gecreëerd zoals tuinen en parken;
- 2) Organisch gegroeide landschappen (*organically evolved landscapes*) weerspiegelen het proces van interactie tussen cultuur en het natuurlijke milieu. Traditionele landschappen vallen hier onder. Twee subcategorieën worden onderscheiden:
 - a. Relictlandschappen (*relict (or fossil) landscapes*) bezitten nog getuigenissen van processen uit het verleden die thans niet meer actief zijn;
 - b. Voortdurende landschappen (*continuing landscapes*) waar de traditionele levenswijze tot op heden bestaat.
- 3) Associatieve cultuurlandschappen (*associative cultural landscapes*) staan symbool voor religieuze, artistieke of culturele betekenissen.

Onder deze laatste groep vallen landschappen die men eerder als natuurlijk zou bestempelen. Voorbeelden zijn Uluru (Ayers Rock) in Centraal Australië dat een natuurmonument is met belangrijke religieuze betekenis voor de Aboriginals. Een ander voorbeeld zijn de basaltzuilen van Giant's Causeway aan de westkust van Ierland als plaats "waar de interesse voor de geologie gewekt is". Terug naar het voorbeeld van de Mont Saint Michel: in 2007 werd het gebied uitgebreid met een bufferzone van 57.589 ha die de hele baai bestrijkt, maar ondanks de uitgestrektheid en het unieke karakter wordt nergens over landschap gesproken.

De benadering van de UNESCO beperkt zich tot het spectaculaire met "*outstanding universal value*". Zo zijn er tot op heden wereldwijd maar 66 cultuurlandschappen opgenomen in de lijst, en u raadt het al, geen enkel in België, maar laten we ons troosten, ook geen in Nederland.

Hoe dan ook blijft de landschapszorg beperkt tot enkele druppels op een hete plaat, terwijl al de rest in sneltreintempo verdampst.

In 1995 kwam er een kentering met een impuls uit een eerder onverwachte hoek. Het eerste milieurapport door het Europese Milieuagentschap, het Dobříř Assessment, had uitzonderlijk een hoofdstuk gewijd aan de toestand van de landschappen. Ik citeer hieruit twee passages die de aanleiding waren voor een vernieuwde aanpak inzake landschapszorg.

⁵ http://whc.unesco.org/en/list/80/multiple=1&unique_number=1569

"De rijkdom en verscheidenheid van de rurale landschappen in Europa is een onderscheidend kenmerk van het continent. Er is wellicht geen andere plaats waar menselijke interactie met de natuur, het landschap zo gevarieerd en contrasterend, en duidelijk gelokaliseerd getekend heeft.

...

Ondanks de immense schaal van de sociale en economische veranderingen die met de golf van industrialisatie en urbanisatie van deze eeuw gepaard gaan [...], blijft veel van die diversiteit bestaan en geeft een duidelijk karakter en identiteit aan landen, regio's en lokale gebieden."

De twee essentiële gedachten zijn hier: (1) de landschappelijke diversiteit als een identiteitbepalend element van de Europese cultuur met al haar regionale verscheidenheid, en (2) de sterke en versnelde degradatie van deze verscheidenheid en dus impliciet van de Europese identiteit. Dit rapport was een belangrijke stimulans voor een grotere politieke aandacht voor de milieuvraagstukken en het landschap. Sinds 1995 namen de initiatieven voor de studie en waardering van het landschap sterk toe. In bijzonder heeft de Raad van Europa zich o.m. hierop gesteund om de Europese Landschapsconventie uit te werken.

De Europese Landschapsconventie werd op 20 oktober 2000 in Firenze ter ondertekening aan de lidstaten voorgelegd en vorige maand werd het 10-jarig bestaan van het verdrag plechtig op dezelfde plaats gevierd. De balans is positief. België ondertekende de conventie nog dezelfde dag van de openverklaring (op 20/10/2000) en het verdrag trad na ratificatie door de gewesten en gemeenschappen ook effectief in werking op 1 februari 2005. Lidstaten die de conventie onderschrijven engageren zich om de richtlijnen van het verdrag in hun beleid en regelgeving te implementeren, en hier er is nog wat werk aan de winkel om die daadwerkelijk toe te passen; niet alleen voor het Landschapsverdrag, maar voor alle erfgoedverdragen van de Raad van Europa. Ondanks het niet afdwingbaar karakter van het verdrag – in tegenstelling tot bvb. richtlijnen van de Europese Unie – heeft het al in een groot aantal landen heel wat initiatieven gestimuleerd en het denken over het landschapsbeleid opnieuw georiënteerd.

De Europese Landschapsconventie is in verschillende opzichten vernieuwend. Voor de eerste keer wordt een formele definitie van landschap gegeven die zowel onderschreven wordt de commissies bevoegd voor natuur en cultuur. Een formele definitie betekent dat ze niet meer specifiek taalgebonden is en steunt op een transdisciplinaire consensus in het kader van een internationaal verdrag. Voor de Europese Landschapsconventie is een landschap "een gebied, zoals waargenomen door mensen, waarvan het karakter het resultaat is van de actie en interactie tussen natuurlijke en/of menselijke factoren." Dit is duidelijk een dynamische en holistische benadering.

Dit komt nog duidelijker tot uiting in andere definities die eveneens formeel worden gedefinieerd: landschapsbeleid en -bescherming, landschapsplanning en -beheer en landschapskwaliteitsdoelstellingen, waaruit blijkt dat het over geïntegreerde landschapszorg gaat, eerder dan een sectorale bescherming. De Europese Landschapsconventie sluit duidelijk aan bij de agenda van duurzame ontwikkeling eerder dan die van een vrije markt-economie.

Eveneens vernieuwend is het toepassingsdomein. Artikel 2 is hier heel duidelijk: “deze Conventie is van toepassing op het hele territorium van de Partijen en omvat natuurlijke, rurale, stedelijke en verstedelijkte gebieden. Het omvat land, binnenwateren en mariene gebieden. Ze slaat zowel op landschappen die als uitzonderlijk beschouwd kunnen worden, als op het alledaagse en gedegradeerde landschap.” Het landschap is dus overal en het gaat dus over alle soorten landschappen en niet alleen meer over uitzonderlijke, spectaculaire en waardevolle landschappen. Ook over ordinaire en verloederde landschappen verdienen een aandacht om ze kwaliteitsvoller te maken. Het gaat niet alleen meer over bescherming, maar landschapsplanning behelst ook versterken, restaureren en creëren van landschappen.

Een derde vernieuwend aspect, hoewel niet onverwacht, is het belang van de participatie van het publiek⁶. Dit vinden we o.m. terug in de definitie van de landschapskwaliteitsdoelstellingen die voor ieder specifiek landschap uitdrukking moeten geven aan de wensen van het publiek ten aanzien van de landschapskenmerken van hun leefomgeving en die door de bevoegde overheden beleidsmatig moeten geformuleerd worden. Hierover gebeurt thans heel wat onderzoek, want de praktijk leerde dat het doorschuiven van de bevoegdheden naar het lokale niveau op basis van het subsidiariteitsbeginsel geen garantie inhoudt voor een duurzame en kwaliteitsvolle landschapszorg en tot versnippering kan leiden van landschapswaarden die dikwijls grensoverschrijdend zijn⁷. Een transdisciplinaire aanpak met een integratie van academische en technische experts uit verschillende disciplines, de verschillende beleidsniveaus en het publiek van zowel *insiders* (bewoners) als *outsiders* (bezoekers) lijkt de enige weg te zijn.

Conclusies.

De aandacht voor het landschap is dus veralgemeend geworden en over heel Europa gebeurde al heel wat op het vlak van het onderzoek, het beleid en het verbreden van het maatschappelijk draagvlak. In vele landen worden landschapsatlassen, -catalogi en -biografieën opgemaakt en gebeurt een landschapsinventarisatie en -karakterisering. Kwaliteits- en beheersdoelstellingen ten aanzien van het landschap worden geformuleerd. Maar het implementeren met tastbare resultaten op het terrein hinkt nog wat achterop. Eén zaak is echter duidelijk: het landschap is meer dan een plekje of een element met bijzondere intrinsieke waarde dat beschermd kan worden, maar is het actieterrein waar de verschillende belanghebbenden – en dat is nagenoeg iedereen – hun ideeën kunnen integreren en waarvoor het onroerend erfgoed belangrijke bakens moet uitzetten die garant staan om de wortels met ons verleden niet te verliezen.

⁶ Zie ook: Jones, M., 2007. The European Landscape Convention and the question of public participation. *Landscape Research*, 32, 613-633.; Jones, M., Stenseke, M. (Eds.), 2010 (in press). *European Landscape Convention: The Challenge of Participation*. Springer.

⁷ Illustratief hiervoor is de kritische doorlichting van de gemeentelijke Monumentencommissies in Nederland van 2008 met een zeer negatief resultaat.